

LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ALCANCES Y LÍMITES *

Martin Carnoy

1. INTRODUCCIÓN

La educación representa tanto un derecho como una necesidad y ocupa un papel central en la determinación de niveles individuales de vida. La salud de la gente y su felicidad, su seguridad económica, oportunidades y estatus social —cada uno— son afectados por la educación. Entonces, no es sorprendente que durante los últimos cincuenta años una de las ideas dominantes en el mundo ha sido que la educación es un factor trascendente en la igualación tanto de oportunidades como de resultados económicos y sociales.

La base de esta idea es bastante simple. Si los ingresos individuales son un factor de la cantidad invertida en el capital humano de un individuo, tomando en cuenta los años de educación, igualar la distribución de educación en la población de una nación debería producir mayor distribución en la igualdad de ingresos (Kuznets, 1979). Sin embargo, observamos que incluso con una mayor distribución equitativa de los años de educación en países como Estados Unidos o Chile, la distribución de recursos en los últimos veinte años fue más desigual.

¿Por qué sucede esto? La respuesta es casi tautológica: la distribución de recursos no sólo depende de la inversión en el capital humano (años de educación), sino de la cantidad real invertida en un año escolar en los diferentes niveles de educación y las *vuelatas* que da aquella inversión. La cantidad invertida por el sector privado y por el sector público varía enormemente por nivel de educación. Las *vuelatas* a varios niveles de educación —primaria, secundaria y superior— también se diferencian. Las diferencias en la cantidad invertida y las *vuelatas* pueden resultar en una mayor distribución igual o desigual de recursos, incluso cuando la distribución de los años de escolaridad se hace más igual.

En los años 70, George Psacharopoulos —del Banco Mundial— pensó que él había desenredado este problema argumentando que la rentabilidad para los niveles inferiores de educación —a saber, la educación primaria— era siempre más alta que la de la secundaria, y la de la secundaria más alta que la de la universidad (Psacharopoulos, 1989). Se basó en el principio de disminuir las *vuelatas* al capital: la inversión en los niveles más altos de educación cedería menos *vuelatas* que la inversión en los niveles inferiores. Si las estimaciones de Psacharopoulos fueran correctas, en la medida que los gobiernos invirtieran en la universalización de la educación primaria y después en la de la educación secundaria, estas políticas necesariamente igualarían las ganancias. Los individuos al fondo de la escala de ingresos adquirirían los años de educación (primaria y secundaria) con la producción más alta sobre la inversión. Si, además, la cantidad invertida por particulares y gobiernos fuera muy similar en los diferentes niveles de educación, esto ayudaría a aquéllos con los niveles inferiores de educación a emparejarse con aquéllos con los niveles más altos.

* Traducción de Leonor García Pérez.

Incluso, resulta que Psacharopoulos no estaba en lo correcto sobre el modelo de tasas de rendimiento de la educación. La rentabilidad en educación superior se ha elevado casi en todas partes desde los años 70. En la medida en que la educación primaria y secundaria se han universalizado, la rentabilidad de la educación primaria y secundaria ha disminuido, o al menos no se ha elevado. Así, ahora observamos en muchos países, incluidos Estados Unidos, Brasil, Chile, Colombia y Argentina, tasas de rendimiento más altas en educación superior que en educación primaria y secundaria (Carnoy, 1995; Carnoy *et al.*, 2001).

Ha habido un debate considerable en la literatura económica sobre la relación entre la distribución de recursos y la rentabilidad de los niveles superiores de educación. En años recientes, el debate ha sido expresado en términos del efecto de la tecnología sobre la demanda relativa del trabajo calificado y no calificado, y su efecto subsecuente sobre la distribución de recursos (ver Carnoy, 2000, para una revisión de este debate). La mayor parte de los economistas argumentan que la nueva tecnología ha aumentado la demanda de habilidades y que ésta es una causa importante de mayor desigualdad de recursos, tanto en países en vía de desarrollo como en los desarrollados. La nueva información y la tecnología en las comunicaciones son factores intensivos para el conocimiento; el argumento va entonces a favorecer a aquéllos en la fuerza laboral con los niveles más altos de educación (ver, por ejemplo, Welch, 2004). Pero hay un fuerte argumento contrario: que la mayor parte del aumento de la desigualdad de recursos en los veinte años pasados en países como Estados Unidos o Gran Bretaña ha sido el resultado de políticas en los recursos que han estimulado ingresos que han aumentado en forma rápida entre ya altos adquirentes de recursos, al tiempo que mantienen salarios mínimos relativamente bajos y ejercen presión política sobre los sindicatos para obligar reivindicaciones salariales. En las tres décadas pasadas, la política de obtención de recursos ha cambiado en forma radical hacia un mayor acercamiento al "libre mercado". Los recursos de los grupos de estrato económico (*ee*) alto han sido liberados de cualquier restricción moral o de controles fiscales de gobierno (política fiscal); el argumento continúa y los recursos de los grupos de *ee* medio e inferiores han sido dominados o disminuidos por la presión sobre sindicatos, el bienestar debilitado (el mantenimiento de recursos y el salario mínimo), la política, y la política de libre comercio que introduce la competencia entre competidores de salarios más bajos. Este argumento no niega que la aumentada competencia global favorece a aquéllos con niveles de habilidades más altos y perjudica a aquéllos con niveles de habilidades inferiores. Pero el argumento también permite la fuerte posibilidad de que la política de obtención de recursos pueda influir en la distribución de los mismos. Así, la aumentada competencia global y el cambio tecnológico en los pasados veinte años pueden haber contribuido a rentabilidades mayores en educación superior, pero la política de obtención de recursos asociada con la política neo-liberal también puede haber contribuido a la creciente desigualdad de recursos (y obligar el acceso a la enseñanza superior, como en Chile y Brasil, por ejemplo, así como posiblemente para minorías con desventajas en Estados Unidos en los años 80). Estas políticas en turno reducen la rentabilidad de la educación primaria y secundaria, y aumenta de manera considerable la rentabilidad de la educación superior completa, en particular a las facultades de alto costo que dan acceso a empleos "elitistas".

En ese sentido, las rentabilidades más altas en educación no son la causa del aumento de la desigualdad en los recursos, sino más bien el producto de una mayor desigualdad. Otro modo de considerar estas posibilidades es comparar las rentabilidades en la enseñanza superior en sociedades como Corea, Singapur y Taiwán, marcado por mayor empleo de nuevas tecnologías, con países de América Latina, donde el empleo de tecnología es más limitado. ¿Dónde están las tasas de rendimiento relativas a la enseñanza superior más altas? Lo mejor que podemos decir es que las

rentabilidades más altas en educación superior son *asociadas* con la mayor distribución desigual de recursos, independientemente de la causa.

Además, aunque la inversión privada más la pública por alumno, en educación primaria y secundaria se haya elevado en términos reales en América Latina desde finales de los años 80, el modelo de gasto por alumno a través de los niveles de educación —con algunas excepciones— no ha cambiado mucho desde que América Latina resurgió de su gran recesión a principios de los años 80. Esto quiere decir que, en la mayor parte de los países, un estudiante que va a la universidad gasta mucho más o tiene un subsidio mayor del gobierno que los estudiantes que sólo asisten a la primaria y secundaria. Asumamos que un año de educación superior cuesta 3/12 partes del costo de la educación primaria y secundaria. Esto quiere decir que a tres veces el costo, sin contar aún el gasto que un estudiante de educación superior realiza, la inversión directa en cuatro años de universidad es tan grande como la inversión en doce años de educación primaria y secundaria. A doce veces el costo por alumno (Brasil), la inversión en educación superior es cuatro veces el valor de la primaria, más el costo de la educación secundaria.

Las tasas de rendimiento más altas (y en aumento) (tanto privadas como públicas) de la enseñanza superior, significan que los que reciben esta educación son relativamente más beneficiados con respecto a la inversión en su educación que los que se quedan en los niveles inferiores. En la mayor parte de los países, los que llegan a los niveles más altos de educación son también aquéllos de clase social más alta. Así que, estas familias de clase social más alta no sólo inician con un mayor capital, bajo estas circunstancias, sino que reciben mayores resultados de su inversión. Esto es una fórmula segura para la creciente desigualdad en sociedades que ya son sumamente desiguales.

Es muy posible, entonces, que aun cuando la distribución de los años de educación en la población favorece la igualdad, la distribución de recursos puede continuar siendo más desigual. O puesto de otra forma, esto nos dice por qué, aunque los países igualan los años de educación en la fuerza laboral, la distribución de recursos continúa siendo más desigual. Una estructura sumamente desigual en lo económico y en lo social hace muy difícil usar una parte integral de aquella estructura —el sistema educativo— para hacer la estructura más equitativa.

Tales impedimentos estructurales no han disuadido a los tomadores de decisiones en América Latina y el resto del mundo de tratar de ofrecer un acceso equitativo a la educación. Ellos tienen la opinión de que un mayor acceso equitativo a la enseñanza superior tal vez tenga algún efecto positivo sobre la igualdad económica y social. En este sentido, los reformadores han enfocado el mejoramiento de la calidad de la educación, en particular la calidad de la enseñanza primaria y secundaria, como el medio para aumentar la inversión en educación en los niveles inferiores de la misma. Esto también tiene sentido, ya que mejorar la calidad en la educación primaria y secundaria podría beneficiar a los que asisten sólo a esos niveles, por medio de una mejor preparación académica para una economía intensiva con mayores conocimientos. Al mismo tiempo, las reformas que se enfocan al mejoramiento de la calidad de la educación —si se llevan a cabo de maneras particulares— podrían mejorar el acceso a niveles superiores de educación para grupos de clases socioeconómicas bajas que inician con desventajas y que se alejan más debido a la baja calidad de su educación primaria y secundaria.

Así, podemos explicar con detalle dos posiciones acerca del papel de la educación en la igualación de resultados económicos y sociales:

- La única manera de reducir la desigualdad social y económica es seguir políticas que igualen con eficacia la distribución de recursos y riquezas en la sociedad. En términos

prácticos, esto quiere decir perseguir políticas de obtención de recursos que trasladen recursos para ciudadanos de *ee* bajo, donde los recursos pueden ser definidos como salarios, asistencia médica, tierra, capital (como créditos bajo condiciones más fáciles), el alojamiento y, como parte de todo esto, la educación.

- El mejoramiento de la calidad de la educación y el acceso a la misma puede tener un efecto significativo sobre la desigualdad económica y social.

En el resto de este artículo, evaluaré de manera muy breve varias reformas educativas que tratan de mejorar la calidad de la educación y cómo éstas pueden o no contribuir a una mayor igualdad en la distribución de la educación y, por tanto, a una mayor igualdad económica y social.

Espero que la revisión no parezca cínica o pesimista. Hay puntos que destacan en el movimiento de reforma educativa y hemos aprendido mucho sobre lo que parece funcionar para mejorar la educación de niños con desventajas. Incluso, es probable que no sea accidental que la políticas de reforma del gobierno evite invertir recursos suficientes en niños de *ee* bajo para ayudarlos a conseguir la misma clase de asistencia médica, nutrición y oportunidades educativas que la de niños de *ee* más alto.

2. INCREMENTAR LA CALIDAD EDUCATIVA POR MEDIO DE REFORMAS "ESTRUCTURALES"

Los esfuerzos principales para mejorar la calidad educativa en la generación pasada han sido las reformas orientadas al "mercado", en particular la descentralización y la privatización. El argumento principal detrás de estas reformas ha sido que al ubicar a la administración educativa más cerca del consumidor/inversionista, las escuelas serán más receptivas a las necesidades locales, involucrarán más a los padres de familia y, por lo tanto, se hará más eficiente y más equitativa. Además de estos argumentos, el punto de privatizar la educación demanda que las escuelas particulares están obligadas a ser más eficientes y también introduzcan la competencia en la educación, involucrando mayor esfuerzo y eliminando a los proveedores educativos más deficientes.

Hemos recogido una cantidad considerable de información sobre el impacto relativo de reformas estructurales como la descentralización y la privatización sobre la actuación total de estudiantes en países como Chile, México y Argentina. Países latinoamericanos también han participado en evaluaciones internacionales educativas, como TIMSS, PISA, y las conducidas por OREALC (UNESCO). Al analizar los resultados de TIMSS, PISA y las pruebas de OREALC con otros datos obtenidos de los padres de familia y de las escuelas a donde atienden los alumnos, es posible estimar qué tanto de las diferencias entre los resultados de las pruebas entre estudiantes en diferentes países son debido a diferencias socioeconómicas y a diferencias en las condiciones de las escuelas.

El análisis de estos datos arroja que la educación privada no es mejor que la pública en cuanto al logro de mejores desempeños en los estudiantes, una vez que son considerados los antecedentes socioeconómicos y los efectos de par (Carnoy, Marshall y Socias, 2004; Carnoy y Marshall, 2004). Esto se confirma con otros análisis con la misma información (Somers, McEwan, y Willms, 2004) y otros estudios con evaluaciones nacionales de Chile y Argentina (McEwan, 2001a; McEwan, 2001b; McEwan y Carnoy, 2000). Aunque algunos grupos de escuelas privadas (por ejemplo, escuelas católicas en Chile) lograron mejores resultados que escuelas públicas y que escuelas privadas subsidiadas, la diferencia en el valor agregado es pequeña (McEwan y Carnoy, 2000). Así, la baja

calidad en sistemas educativos LA probablemente no se solucionará subsidiando la expansión de escuelas particulares.

En Chile, las pruebas disponibles sugieren que lo esperado para incrementos en la eficacia de la aumentada competencia entre escuelas y de un papel acrecentado para las escuelas particulares no hizo la educación más eficaz que antes de la reforma de vouchers (McEwan y Carnoy, 2000; Hsieh y Urquiola, 2001; Bellei, 2001). El efecto principal que la reforma pudo tener es el hecho de traer más recursos privados a la educación, pero esto vino en principio de hacer pagar a las familias una proporción alta (70%) de los gastos de enviar sus hijos a la universidad (González, 2001). Con la nueva legislación en 1993, se hizo legal para las escuelas privadas subsidiadas cobrar la matrícula. Las contribuciones privadas para la educación primaria y secundaria aumentaron durante los siguientes ocho años, pero aquella contribución es pequeña comparada con las inversiones por familia en educación superior. Deberíamos recordar que incluso antes de la reforma de 1981, 20% de los estudiantes asistió a escuelas primarias privadas, y 6% de éstos acudía a escuelas privadas que no recibían subsidio alguno del gobierno.

La privatización en los años 80 no pudo haber disminuido el aprovechamiento total de los alumnos, pero existen evidencias que sugieren que esto pudo haber tenido un efecto negativo sobre estudiantes de *ee* bajo. Es más, las investigaciones muestran que el aprovechamiento de los alumnos de *ee* bajo en escuelas privadas no religiosas subsidiadas en Chile, las cuales cuentan con 21% de la matrícula de educación básica en el país, es considerablemente inferior que el aprovechamiento de alumnos en escuelas públicas municipales (McEwan y Carnoy, 2000). Por tanto, las reformas estructurales parecen haber tenido poco impacto en la mejora del aprovechamiento de los estudiantes, y probablemente haber tenido relativamente poco impacto sobre el aumento de inscripciones en primaria y secundaria, aun cuando la privatización pudo haber hecho posible la expansión de la educación superior a un costo público inferior.

La administración descentralizada del sistema público tampoco parece tener algún efecto claro sobre el aprovechamiento de los alumnos. La educación cubana se maneja de una manera sumamente centralizada, pero también existen sistemas con bajos logros, como el de Honduras. La responsabilidad de la educación primaria argentina ha recaído sobre las provincias desde finales de los años 70; la educación primaria brasileña ha sido controlada por estados y municipios durante décadas; y la educación primaria mexicana ha sido responsabilidad de los estados desde 1993. Las escuelas públicas chilenas se manejan a nivel municipal, pero casi todas las decisiones educativas más importantes (plan de estudios, salarios de profesores, por ejemplo) se toman por el ministerio central en Santiago. Entre países desarrollados, los alumnos franceses y japoneses tienden a lograr mejores resultados en matemáticas y ciencias que los estudiantes estadounidenses. Incluso los alumnos franceses y japoneses asisten a escuelas en sistemas controlados por la burocracia centralizada más alta. Aún, en la evaluación de PISA, los estudiantes en Australia y Nueva Zelanda, que estudian en sistemas más descentralizados, tuvieron relativamente buenos logros.

Incluso dentro del mismo país, la descentralización de administración escolar no parece haber tenido un efecto significativo sobre el desempeño de los estudiantes promedio. Argentina turnó la administración de las escuelas secundarias federales a las provincias a principios de los años 90, sin efectos positivos en los resultados de las pruebas (Carnoy *et al.*, 2001). Aunque no existen evaluaciones nacionales en México antes y después de la descentralización de la educación en 1993, es poco el sentir de que la educación mexicana está mejorando después de la reforma (Paulin, 2002). La administración educativa chilena fue descentralizada a los municipios y escuelas en 1981. No existen

pruebas de que el desempeño de los estudiantes mejoró en la década de los 80, una década que vio relativamente poca regulación de las escuelas por las autoridades gubernamentales. Asimismo, la descentralización en Nicaragua a nivel de escuelas parece tener poco efecto, si acaso, sobre el desempeño de los alumnos (Gershberg, 1999).

Esta experiencia sugiere que los gobiernos no están superando los relativamente bajos logros académicos y otros problemas educativos en América Latina al descentralizar y privatizar la administración educativa. Además, tales reformas probablemente contribuyen a una mayor desigualdad educativa y social. Aunque casi todas las burocracias a nivel central en América Latina son probablemente ineficaces, también lo son las burocracias a nivel de escuelas, e incluso en escuelas privadas. La descentralización por lo general "castiga" a las organizaciones locales con capacidad para hacer llegar la educación, ya que se les da más responsabilidad en sus decisiones, pero no tienen el conocimiento de la información para ejercer aquella responsabilidad con eficacia. Así, las reformas de descentralización generalmente tienden a aumentar desigualdades en el aprovechamiento de los estudiantes, ya que los alumnos de *ee* bajo tienden a asistir a escuelas en estados y municipios, así como a escuelas con la menor capacidad para aprovechar el tener mayor control de sus recursos (McEwan y Carnoy, 2000; Carnoy *et al.*, 2001; Paulin, 2002).

3. INTERVENCIONES DIRECTAS EN ESCUELAS DE *ee* BAJO

En contraste con reformas estructurales, las reformas dirigidas —programas específicos para grupos en desventaja— parecen haber sido exitosas al mejorar el desempeño académico en grupos específicos. Un ejemplo famoso en América Latina es la Escuela Nueva, en Colombia, que ahora se encuentra en otros países con otros nombres. La Escuela Nueva se concentra en alumnos rurales de *ee* bajo y parece haber tenido un impacto positivo en el desempeño de los estudiantes, en gran parte por el suministro de una red de apoyo para profesores rurales y por el aumento de su compromiso a la enseñanza en escuelas rurales aisladas (McEwan, 2000). Las intervenciones financieras directas por los ministerios centrales en resultados de mejora para estudiantes de *ee* bajo también fueron eficaces tanto en Argentina como en Chile. El programa P-900, que inició en 1990 en Chile y que se ofreció a casi 2,500 escuelas hacia el final de la década, aumentó los resultados de manera considerable en alumnos ubicados en escuelas con bajos resultados (Cox, 2001; McEwan y Carnoy, 1999). Los elementos del Plan Social en Argentina, dirigido a escuelas rurales y a estudiantes de *ee* bajo que asisten a escuelas secundarias, también parecen haber tenido efectos positivos sobre los resultados de los estudiantes. La ayuda financiera directa en Uruguay a escuelas con bajos resultados (basada en la evaluación de sexto grado en 1996) probablemente contribuyó a un aumento significativo de los resultados en las pruebas entre los estudiantes de *ee* más bajo del país (Filgueira y Martínez, 2001). Un plan de vouchers aplicado en Colombia en los años 90 pareció tener un efecto positivo sobre los logros de estudiantes de *ee* bajo —los alumnos que recibieron vales y los usaron para atender escuelas secundarias privadas (religiosas) permanecieron en la escuela hasta grados más altos y con menor probabilidad de abandono (Angrist *et al.*, 2000)—.

Una reforma algo cara —La *Bolsa Escola de Brasil*— dirigida a estudiantes de *ee* bajo se diseñó para subsidiar a familias de *ee* bajo para compensar el recurso al que renuncian sus hijos al no asistir a la escuela. El objetivo de la política es pagar a las familias con base en la asistencia de los niños a la escuela. Hay algunas pruebas que el subsidio funciona para aumentar la asistencia de los

alumnos (Gove, 2005). Otra investigación en Honduras y Guatemala sugiere que a mayor asistencia de los estudiantes más alto será el logro académico (Bedi y Marshall, 1999; Marshall, 2003).

Tales reformas conducidas con equidad parecen haber sido más acertadas para elevar el aprovechamiento de los estudiantes que las reformas en todo el sistema, principalmente porque las reformas son focalizadas a los grupos que reciben recursos educativos de menor calidad hasta que reciben atención especial. Esa atención especial parece dar resultado. También parecería más fácil para elevar la productividad de la escuela el hecho de llevar la tecnología existente y los recursos utilizados por estudiantes de *ee* más altos a un ambiente de más bajos recursos, que el desarrollo de nuevos métodos para incrementar la productividad en todo el sistema educativo. Asimismo, llevar relativamente pocos estudiantes de *ee* bajo a cada una de las escuelas privadas ya existentes a un programa de vouchers de atención limitada como el aplicado en Colombia, tiene mayores probabilidades de beneficiar a estudiantes de *ee* bajo por medio del “efecto de pares” que un plan de tipo chileno que crea muchas nuevas escuelas privadas de calidad cuestionable.

4. REFORMAS DIRIGIDAS A INCREMENTAR LA CALIDAD DEL DOCENTE

Los analistas educativos han acentuado que la mejora en la enseñanza puede tener un impacto importante sobre el aprovechamiento del estudiante. Esto debería ser cierto, en particular, para estudiantes de *ee* bajo porque, como sugeriremos, ellos probablemente tienen a los profesores con menor capacidad para entregar un buen plan de estudios y probablemente están en escuelas con el nivel más alto de ausentismo de profesores y por tanto, el menor número de horas de escolaridad por año.

Sabemos que es posible alcanzar altos niveles de aprendizaje en América Latina porque un país de la región, Cuba, parece estar alcanzando los niveles internacionales de logro en matemáticas. Incluso si los resultados de las pruebas de OREALC en 1997, aplicadas a estudiantes latinoamericanos de tercero y cuarto grados, exageran el nivel de aprovechamiento cubano, hay poca duda en que los niños cubanos están teniendo mejores resultados que niños en otros países (LLECE, 1999; Carnoy y Marshall, 2004). Uno de los elementos en el éxito de Cuba es el alto promedio de escolaridad de los padres y el bajo nivel de miseria, como lo refleja la baja proporción de niños que trabajan fuera de casa. Pero los factores escolares también juegan un papel importante. Primero, las expectativas educativas son altas en Cuba, como lo muestran el plan de estudios y los libros de texto usados en matemáticas. En segundo lugar, y esto es en lo que quiero enfocarme, los profesores cubanos con educación a nivel universitario reciben los mismos salarios (bajos) que otros profesionales así que la enseñanza, como profesión, implica poco sacrificio financiero. Los profesores tienen el mismo nivel social que la mayor parte de otros universitarios. Así, las escuelas cubanas pueden poner en práctica planes de estudio con mayor exigencia, en parte porque hasta los profesores de escuelas primarias tienen la capacidad para enseñar esos planes de estudio.

Hay otros factores clave que distinguen las escuelas de Cuba de escuelas en otros países latinoamericanos. Los profesores en Cuba en raras ocasiones se ausentan con frecuencia, con o sin justificación. Las escuelas primarias cubanas ofrecen más horas e incluso más horas de matemáticas por semana que las escuelas en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque esto varía entre países (OREALC, 2001:45). Así también, la distribución de profesores “buenos” en Cuba entre escuelas rurales y urbanas que atienden poblaciones con mayores desventajas o mayores ventajas, probablemente es más parecida que en otros países latinoamericanos. Aunque no contamos con datos

duros sobre las ausencias o sobre la distribución de profesores en Cuba, pruebas anecdóticas sugieren que tales aseveraciones son correctas (Carnoy, 1989).

Estas diferencias indican un número de reformas que podrían servir para mejorar la calidad de la educación para niños de *ee* bajo en América Latina; de ahí mejorar la igualdad de acceso a educación de mayor calidad, niveles posiblemente más altos de logro, y posiblemente mayores resultados económicos y sociales iguales.

El tiempo por día y por año que los profesores en realidad enseñan en un aula es obviamente una variable crucial cuando el número total de horas por año es bajo. En Argentina, un país altamente desarrollado en muchos sentidos, los estudiantes de escuelas primarias asisten a la escuela un promedio de cuatro horas por día, o menos de 750 horas por año. Sin embargo, las ausencias de los profesores son relativamente frecuentes en muchas provincias, y muchos días por año se pierden en huelgas de maestros. Al otro lado del espectro económico, Honduras pierde aproximadamente la mitad del número ya de por sí bajo de horas "oficiales" de educación primaria por año debido a las ausencias de los profesores, principalmente pero no sólo en áreas rurales (Carnoy y McEwan, 1997). Marshall estimó que en el área rural de Guatemala, los profesores se ausentan un promedio de 30 días en un ya corto calendario escolar de 140 días. La ausencia de profesores es un problema fuerte en todas partes de América Latina, aunque raras veces se habla del tema o se trata de manera directa. Las reformas para mejorar la asistencia de los profesores son políticamente difíciles ya que ellos enfrentan ya sea políticas corruptas de empleo (para México, ver Bayardo, 1992) o la oposición de los sindicatos de profesores o ambos. Las huelgas de profesores, que también trascienden en muchos días perdidos en algunos países, podrían reducirse por medio de una mejor coordinación de reformas y políticas educativas con organizaciones de profesores, pero a menudo reflejan políticas conflictivas más amplias en el país de referencia. Chile ha tenido el lujo de muy pocos días perdidos a causa de huelgas de profesores durante los últimos diez años, pero esto ha sido principalmente el resultado de un período de consenso en la política chilena, posterior a 17 años de régimen militar (Cox, 2001; Núñez, 2001).

La distribución de la "calidad" del profesor (medida por su educación, experiencia, y los resultados en evaluaciones sobre el conocimiento del profesor en asignaturas) entre escuelas que atienden estudiantes de *ee* más bajos y más altos parecen ser sumamente desiguales hasta en los estados desarrollados de países desarrollados, como el estado de Nueva York en Estados Unidos (Langford, Loeb y Wykoff, 2001). Esto tiene un sentido lógico por dos motivos, el primero: los profesores con mayor escolaridad y con un nivel social más alto probablemente residen en zonas de habitantes de *ee* más alto, por lo que tienden a dar clases en escuelas con estudiantes de *ee* más alto; el segundo: los profesores más capaces son más solicitados, por lo que pueden tener mayores opciones en donde trabajar, de ahí, todo lo demás se iguala, tenderá a transitar a escuelas con mejores condiciones y con estudiantes "más fáciles". Ya que los salarios en general se establecen según programas salariales negociados a nivel nacional o regional, a los profesores se les paga, en principio, el mismo sueldo sin importar dónde trabajan. Los profesores rurales o los que trabajan en áreas "de dificultad" (Tierra del Fuego, por ejemplo), obtienen salarios más altos, pero éstos por lo general no son lo suficientemente altos para compensar a los individuos que tienen estilos de vida normales. Ha sido políticamente difícil en casi todas partes del mundo pagar a los profesores de manera sistemática y considerablemente más por dar clases en escuelas con alumnos de *ee* bajo, ya que esto representa un movimiento transparente de recursos públicos al pobre, un movimiento al que las clases medias se resisten en todos lados. Por ejemplo, el plan de vouchers de Chile fue diseñado para pagar la misma

cantidad por niño, independientemente de la clase social¹. El efecto de estos regímenes de pagos iguales es que los alumnos de *ee* más alto no sólo se benefician de su propio capital cultural más alto, sino de un efecto de par sustancial de atender a escuelas donde otros estudiantes son también de familias con ingresos más altos, y de ser enseñados por profesores más capaces, más experimentados.

Si creemos que esta distribución de recursos es eficiente, entonces una distribución más desigual de pares y los recursos de las escuelas debería producir mejores resultados promedio que una mayor distribución igual. La experiencia chilena sugiere que la mayor desigualdad en la distribución de los estudiantes no produce un promedio mayor en el aprovechamiento de los alumnos (Carnoy, 1998; OCDE, 2003). ¿Al igualar los recursos para los profesores entre las escuelas con alumnos de *ee* más bajo y más altos se incrementarían o disminuirían los resultados promedio? Ésta es una pregunta difícil de contestar. Los alumnos de *ee* bajo probablemente obtendrían mejores resultados, ¿pero los alumnos de *ee* alto lograrían significativamente peores resultados? Un argumento es que padres con ingresos más altos pueden compensar la mayor parte de los efectos perjudiciales de un mal profesor, pero padres con bajos ingresos no pueden. Pero no tenemos pruebas para apoyar este supuesto. Otro argumento es que sólo toma pequeños incrementos a los recursos de alta calidad para producir efectos positivos al final del camino del estudiante con bajo aprovechamiento, pero mucho mayor incremento en los recursos para lograr incrementos en el aprovechamiento de los alumnos que ya muestran un alto aprovechamiento. Las estimaciones chilenas del costo-efectividad en una comparación entre escuelas públicas, escuelas privadas subsidiadas y escuelas privadas (con colegiaturas altas) sugieren que los estudiantes en escuelas privadas de paga alcanzan los mejores resultados, pero que las escuelas son, por mucho, menos rentables que escuelas que atienden a chicos de *ee* más bajo y con menos logros (McEwan y Carnoy, 2000). Desde el punto de vista de la eficacia, entonces podrían hacerse algunos cambios en los recursos, pero el argumento no es fuerte.

Pero desde el punto de vista de la equidad, es más probable que si se cambian a los mejores profesores a escuelas con alumnos de *ee* bajo, esto debería ayudar a igualar los resultados. La pregunta es: ¿cómo lograr tal cambio? Esquemas de pago de incentivos, como el SNDE en Chile, que recompensa a aquellos profesores en escuelas que mejoran los promedios obtenidos en pruebas en escuelas de clases sociales similares, no han sido evaluados por su eficacia en el mejoramiento sistemático de la enseñanza o el cambio de buenos profesores a escuelas con más bajo aprovechamiento. Un estudio reciente del esquema SNDE en Chile sugiere que las escuelas con más premios de SNDE en realidad tienen un valor agregado inferior entre el cuarto y octavo grados, que escuelas con menos premios SNDE. Esto indica que el camino por el que el SNDE logra premios tiene poco que ver con el mejoramiento del aprendizaje a través de los grados. Los resultados son aún más perversos en el sentido que la relación negativa entre los premios de SNDE y el valor agregado es menor en escuelas de clases socioeconómicas más altas (Carnoy, Brodziak, Molina y Socías, 2004).

Un problema más profundo para la mayor parte de los latinoamericanos es el nivel promedio de capacidad en su fuerza de enseñanza. Esto no es sólo el resultado de la calidad de la formación del profesor, que es notablemente pobre (Lockheed y Verspoor, 1988). Tampoco es necesariamente una cuestión del nivel actual de los salarios de los profesores, que son bajos en relación con la paga en otras profesiones en algunos países, pero relativamente altos para mujeres docentes en muchos países

¹ Holanda es una excepción a esta regla. El voucher holandés subsidia a niños de *ee* bajo con un 25% adicional al valor de un voucher normal.

comparados con mujeres trabajadoras con niveles similares de educación (Vega, Experton, y Pritchard, 1999; Carnoy y McEwan, 1997; Santibañez, 2001).

En comparación, los bajos salarios para profesores con formación en educación superior pueden crear un dilema para crear estrategias de reforma en educación. Casi todos los países latinoamericanos han incrementado de manera gradual las exigencias educativas para profesores durante los pasados veinte años. En los períodos de recesión, como los años 80, los salarios de los profesores, en general, han disminuido en términos reales. Incluso, los salarios relativos de profesores comparados con los de trabajadores con niveles similares de educación, probablemente se elevan (porque los salarios del sector público tienden a ir hacia abajo comparados con los salarios del sector privado). En períodos de crisis económica, es más fácil atraer a individuos a la enseñanza, incluso personas con mayores estudios que lo requerido. Esto pasó en México en los años 80, cuando muchos universitarios graduados en otras áreas decidieron dedicarse a la docencia debido a la crisis en el sector privado. Pero en períodos de crecimiento económico y durante la rápida expansión de la educación secundaria —característica de los años 90— en todas partes de América Latina, contratar a profesores con educación superior es más difícil, y podría significar una disminución en la calidad de las personas dedicadas a la enseñanza.

Esto podría ser mitigado por un incremento de mujeres con mayores estudios que entran en el mercado laboral debido a cambios en los valores acerca del trabajo de la mujer, por ejemplo. También podría ser mitigado por el hecho de que el costo de obtener un grado para dar clases es menor comparado con otros grados universitarios. Pero a pesar de que el trabajo de los profesores es sumamente reconocido en otros lugares, los países en los cuales los salarios de los profesores con estudios universitarios son relativamente bajos comparados con aquéllos con grados superiores de enseñanza en otras profesiones, podrían afrontar una escasez de profesores calificados, en particular en la educación secundaria. Muchas de las reformas educativas más importantes en América Latina en los diez últimos años y en la próxima década conciernen a la educación secundaria.

Chile ha aumentado los salarios de los profesores más que cualquier otro país latinoamericano en la década pasada, y esto ha tenido un efecto positivo sobre la calidad de los estudiantes que ingresan a facultades de pedagogía en universidades chilenas (OCDE, 2003). Pero la calidad de la educación de los profesores en términos de lo que los profesores tienen que saber para entregar un plan de estudios exigente es baja, y es controlada por universidades autónomas más que por los que se dedican a reformar los planes de estudios. A diferencia de Cuba, donde el gobierno central coordina la formación de profesores y el plan de estudios, así como la transición de los profesores al salón de clases y a la supervisión escolar, en Chile y en otros países latinoamericanos todas estas actividades son responsabilidad de diferentes actores. Por tanto, estudiantes en un aula pueden contar con excelentes maestros y altas expectativas, mientras que estudiantes en otras aulas pueden contar con recursos totalmente diferentes.

5. CONCLUSIONES

Comenzamos este artículo sugiriendo que la expansión educativa por sí sola no ha producido una mayor igualdad educativa, económica o social, porque el valor de la educación básica y media ha disminuido, mientras que el valor de la enseñanza superior se ha elevado en la mayor parte de los países en la medida en que el sistema educativo se extendió. Ya que los niños de *ee* bajo, por regla general, reciben menos educación que niños de *ee* alto, los primeros continuamente invierten en los

niveles de educación que cuestan regularmente menos, mientras que los niños de *ee* alto continuamente invierten en los niveles de educación que día a día aumentan su valor.

Hay muchas políticas de gobierno que podrían tomar esta realidad y cambiarla para producir tanto mayor igualdad educativa como económica/social o, en el peor de los casos, reducir el movimiento hacia la mayor desigualdad. Por ejemplo, si los gobiernos latinoamericanos estaban dispuestos a cobrar impuestos sobre ingresos progresivos de los que recibieron los niveles más altos de educación y gastar el rédito de aquellos impuestos para mejorar las vidas de niños con *ee* bajo, eso produciría mayor igualdad económica. Si el estado gastara más en educación y enfocara sus gastos en el mejoramiento de la calidad de las escuelas en áreas con población de *ee* bajo (Escuela Nueva es un buen ejemplo), eso produciría una mayor igualdad educativa, aunque no necesariamente una mayor igualdad económica. Si el estado subsidiara en mayor medida a estudiantes de *ee* bajo para asistir a la universidad y hacer que los alumnos de *ee* alto pagaran la matrícula, eso también aumentaría la igualdad educativa y, posiblemente, una mayor igualdad económica.

Estos son reformas difíciles de llevar a cabo en países latinoamericanos y, de verdad, en la mayor parte de países desarrollados, ya que ellos explícitamente favorecen a grupos de *ee* bajo a costa de grupos de *ee* alto. Otras reformas, como aquéllas dirigidas a asegurar la asistencia de los profesor en las escuelas, aquéllas apuntados a una fuerte regulación de la formación de profesores en las universidades, y aquéllas encaminadas a la supervisión de profesores en sus aulas, están en desacuerdo con "la autonomía" del profesor y con las organizaciones de los profesores, a menudo bien intencionadas a la protección de los derechos de sus miembros, pero también no dispuestas a admitir que el nivel de aprendizaje hasta en "las mejores" aulas latinoamericanas está por debajo de las normas de países desarrollados. Los principales perdedores en el juego que protege estos intereses ya existentes, son los niños en el fondo de la escala social.

Otro hecho inquietante al pensar en el papel de la educación como igualador de oportunidades es que puede ser caro alcanzar ese objetivo, en particular mediante el mejoramiento suficiente de la calidad relativa de la educación para niños de *ee* bajo que ellos pueden comenzar a competir con niños de *ee* alto por puestos en universidades y en instituciones de educación superior. Imagínese cuánto costaría elevar la nutrición y la asistencia médica de niños de *ee* bajo al nivel de niños por encima del nivel promedio, luego proporcionar educación temprana de calidad igual a la recibida por niños de *ee* alto; luego, proporcionar, la calidad de enseñanza en primarias y secundarias de clases media alta y el verano y experiencias enriquecidas en horas después de clase que disfrutaran niños de clases sociales más altas ¿Las sociedades latinoamericanas están dispuestas a emprender un proyecto tan radical hasta para un tercio de la clase obrera urbana y niños rurales?

No es accidental que las reformas educativas en los veinte años pasados se hayan enfocado a la descentralización, la privatización, la reforma del plan de estudios, nuevas pedagogías y la participación de los padres. Éstas son reformas relativamente baratas, generan una gran energía y satisfacen las demandas políticas de que algo debe hacerse para mejorar la educación. Desde luego, lo único que ellos no hacen es mejorar el bienestar de los niños que necesitan mayor ayuda. No quiero decir que estas reformas son parte de una conspiración para evitar el verdadero cambio, pero a no ser que se ejerza presión política para hacer algunos cambios significativos, una mayor equidad educativa es posible, pero no de manera que cause mayor equidad económica y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E. y Kremer, M. (2000). *Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment*. Washington, D.C.: World Bank (mimeo).
- Bayardo, B. (1992). *Contradictions in the pursuit of professionalism and unionism: A study of public school teachers in Mexico*. Unpublished Ph.D. dissertation, Stanford University School of Education.
- Bedi, A.S. y Marshall, J.H. (1999). School Attendance and Student Achievement: Evidence from Rural Honduras. *Economic Development and Cultural Change*, 47, pp. 657-682.
- Bellei, C. (2001). *Ha tenido impacto la Reforma Educacional Chilena?* Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Santiago: Ministerio de Educación.
- Carnoy, M. (1989). Educational Reform and Social Transformation in Cuba, 1959-1989. En: Carnoy, M., Samoff, J. *Education and Social Transition in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Carnoy, M. (1995). Rates of Return to Education. En: Carnoy, M. (ed.). *International Encyclopedia of the Economics of Education*. Oxford: Pergamon.
- Carnoy, M. (1998). National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Make for Better Education? *Comparative Education Review*. 42(3), pp. 309-337.
- Carnoy, M. (2000). *Sustaining Flexibility: Work, Family, and Community in the Information Age*. Cambridge: Harvard University Press and Russell Sage.
- Carnoy, M. y McEwan P. (1997). *La educación y el mercado laboral en Honduras*. Tegucigalpa: Secretaria de Educacion, Proyecto ASED.
- Carnoy, M., Cosse, G., Cox, C. y Martínez, E. (2001). *Reformas educativas y financiamiento educativo en el Cono Sur, 1980-2001*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeo).
- Carnoy, M., Loeb, S. y Smith, T. (2003). The Impact of Accountability in Texas High Schools. En: Carnoy *et al.*, (eds.). *The New Accountability: High Schools and High Stakes Tests*. New York: Routledge.
- Carnoy, M. y Loeb, S. (2003). Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24(4).
- Carnoy, M. y Marshall, J. (2004). Comparing Cuba Students' Academic Performance with the Rest of Latin America. *Comparative Education Review*. Forthcoming.
- Carnoy, M., Marshall, J. y Socias, M. (2004). *How Do School Inputs Influence Math Scores: A Comparative Approach*. Stanford: Stanford University School of Education.
- Carnoy, M., Brodziak, I., Molina, A. y Socias, M. (2004). *Do Teacher Pay Incentive Programs Improve Achievement Gains? The Case of Chile's SNED*. Stanford: Stanford University School of Education,
- Castro, C. y Carnoy, M. (1998). *La reforma educativa en América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cosse, G. (2001). *Gasto Educativo, Eficiencia, y Equidad en Argentina, 1990-1999*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura, Unidad de Investigaciones Educativas (mimeo).
- Cox, C. (1997). *La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación*. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL).
- Cox, C. (2001). *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del Siglo XX: Compromiso público e instrumentos de estado y mercado*. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Santiago: Ministerio de Educación.
- Filgueira, C. y Martínez, E. (2001). *La Reforma Educativa en Uruguay: Desafíos y tendencias*. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Montevideo: Ministerio de Educación.

- Gershberg, A. (1999). Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua. *Latin American Perspectives*, 26(4), pp. 8-38.
- Gonzalez, P. (2001). *Estructura Institucional, Recursos y Gestión en el Sistema Escolar Chileno*. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Santiago: Ministerio de Educación.
- Hsieh, C. y Urquiola, M. (2001). *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program*. NBER Working Paper No. 10008.
- Kuznets, S. (1979). *Growth, Population, and Income Distribution*. New York: Norton.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (1998). *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*. Santiago: UNESCO.
- Lankford, H., Loeb, S. y Wyckoff, L. (2001). *Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: A Descriptive Analysis*. Stanford: Stanford University School of Education (mimeo).
- Lockheed, M. y Verspoor, A. (1989). *Improving Primary Education in Developing Countries: A Review of Policy Options*. Washington, DC: World Bank.
- McEwan, P.J. (2000). Escuela Nueva. *Journal of Education and Development*.
- McEwan, P.J. (2001a). The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schooling in Chile's voucher system. *Education Economics*, 9(2).
- McEwan, P.J. (2001b). *Educación Pública y Privada en el Cono Sur: Un análisis comparativo entre Argentina y Chile*. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile, y Uruguay. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina (mimeo).
- McEwan, P.J. y Carnoy, M. (1998). *Choice between private and public schools in a voucher system: Evidence from Chile*. Unpublished manuscript, Stanford University.
- McEwan, P.J. y Carnoy, M. (1999). *The impact of competition on public school quality: Longitudinal evidence from Chile's voucher system*. Unpublished manuscript, Stanford University.
- McEwan, P. J. y Carnoy, M. (2000). The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), pp. 213-239.
- Marshall, J. (2003). *Build It and They Will Come*. Unpublished Ph.D. dissertation. Stanford University School of Education.
- Marshall, J.H. y White, K.A., (2001). *Academic achievement, school attendance and teacher quality in Honduras: An empirical analysis*. Unpublished manuscript.
- Núñez Prieto, I. (2001). *La condición docente en Argentina, Chile, y Uruguay en los '90*. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Santiago: Ministerio de Educación.
- OREALC (2001). *Regional Report*. Santiago: OREALC.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2003). *Chile. Report on the Educational System*. Paris: OECD.
- Paulin, A. (2001). *The Effects of Educational Decentralization in Mexico*. Stanford: Stanford University (mimeo).
- Psacharopoulos, G. (1989). Time Trends of the Returns to Education: Cross National Evidence. *Economics of Education Review*, 8(3), pp. 225-239.
- Rothstein, R., Carnoy, M. y Benveniste, L. (2000). *What Can Public Schools Learn from Private?* Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Santibañez, L. (2001). *Teacher Competence, Sorting and Student Performance in Mexico*. Stanford: School of Education, Stanford University (mimeo).

- Somers, M.A., McEwan, P. y Douglas, J. (2004). How Effective are Private Schools in Latin America? *Comparative Education Review*. 48(1), pp. 48-69.
- Vega, E., Experton, W. y Pritchett, L. (1998). *Teachers in Argentina: Under-(Over-) Worked? Under-(Over-) Paid?* Cambridge: Harvard University and the World Bank.
- Welch, F. (ed.) (2004). *The Causes and Consequences of Increasing Inequality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Willms, D. y Somers, M.A. (1999). *School Outcomes in Latin America*. Santiago: OREALC.